

ISSN 2451-7836 | Año 3, #5, noviembre de 2017 | **Dossier temático** | Pág. 47

De la confrontación a la cooperación. La relación entre las emisoras comunitarias y el Estado en Argentina

María Soledad Segura

Alejandro Linares

CONICET – UNC

UBA - UNLPAM

maria.soledad.segura@gmail.comlinaresale@hotmail.com

Resumen

Surgidos en contextos normativos que prohibían la radiodifusión sin fin de lucro, los medios comunitarios crecieron en América Latina y Argentina pese a la persecución y/o la indiferencia estatal. El reconocimiento legal que obtuvieron en el inicio del siglo XXI modificó la relación de las radios y televisoras comunitarias con los diferentes Estados latinoamericanos.

Este artículo analiza la historia de las políticas de comunicación de Argentina dirigidas a las radios y televisoras comunitarias, populares y alternativas, con particular énfasis en las dos últimas etapas denominadas de legalización y fomento (2005/2009-2015), y de persecución y sospecha (2015-actualidad). A partir de allí se recuperan las posturas asumidas por el movimiento de emisoras no lucrativas y sus redes con respecto al Estado.

¿Cómo y por qué ha variado el vínculo entre las emisoras comunitarias y el Estado en Argentina desde su surgimiento a mediados de los años 80 y hasta ahora? La autora y el autor sostienen que la relación entre radios y televisoras del sector social y el Estado no fue sólo de confrontación o cooperación, ni de absoluta autonomía o total cooptación; sino que, por el contrario, ha variado en diferentes períodos de acuerdo con los objetivos estratégicos de las redes que las nuclea, sus trayectorias y la acumulación de poder, y las oportunidades políticas que encontraban.

Palabras clave: medios comunitarios, Estado, políticas de comunicación

Introducción

En América Latina en general y en Argentina en particular los medios comunitarios surgieron frente a Estados dictatoriales o autoritarios, y a pesar de que esos Estados los perseguían o, en el mejor de los casos, los ignoraban. El vínculo entre radios y televisoras comunitarias, populares y alternativas y los Estados fue históricamente de mutua reticencia y

desconfianza. Las características de este vínculo se cimentaron en políticas de comunicación que prohibieron a las organizaciones sin fines de lucro prestar servicios de radiodifusión, lo que agudizó sus problemas económicos y amenazó su subsistencia al hacerlas objeto de decomisos y persecuciones a sus integrantes. No obstante, las emisoras populares se multiplicaron en todo el continente y en las diversas provincias de nuestro país. Desde allí, acompañaron las luchas de los movimientos sociales y fueron protagonistas de las disputas por nuevas regulaciones de radiodifusión que retomen el paradigma del derecho humano a comunicar y que, por lo tanto, las reconocieran legalmente. En estas búsquedas de incidir en las políticas de comunicación, muchas asociaciones de emisoras populares modificaron su vínculo con el Estado al que comenzaron a ver como un árbitro y potencial aliado de sus demandas.

Entre 2004 y 2013, las políticas de comunicación cambiaron de manera relevante: en al menos 9 países latinoamericanos reconocieron a los medios comunitarios como prestadores legales de servicios de radiodifusión. Esta es una de las novedades comunicacionales más importantes de este siglo en nuestra región. Además, algunas legislaciones previeron reservas del espectro radioeléctrico, mecanismos de promoción estatal y lugares de participación en instituciones de formulación de políticas públicas. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) de Argentina fue la que más lejos llegó en este sentido y de acuerdo con los estándares internacionales en materia de radiodifusión. Esto modificó sustancialmente la relación de las radios y televisoras comunitarias con el Estado. A partir de allí pudieron ocupar espacios en instituciones estatales participativas, necesitaron hacer los trámites para obtener la licencia o autorización legal para emitir, y cumplir requisitos que la ley establece. Además, debieron vincularse permanentemente para presionar para que las nuevas regulaciones que se dictaban contemplasen las particularidades del sector. Al mismo tiempo, algunas redes de emisoras comunitarias sostuvieron su vínculo de sospecha y alejamiento del Estado.

Desde 2014 y 2015 en varios países de la región se produjeron, junto con la modificación del signo político de los gobiernos, un cambio de orientación de las políticas de comunicación dirigidas a medios comunitarios. En la Argentina, si bien no se modificaron la mayoría de los artículos de la norma que legalizan y fomentan a estas emisoras, sí cambiaron fuertemente las políticas de implementación. Ahora el Estado incumple su obligación de poner en marcha los mecanismos necesarios para legalizar a estas emisoras, persigue a las que aún no tienen licencia o autorización para emitir, y retrasa y obstaculiza la implementación del fondo de

fomento. Frente a esto, todas las redes de radios y televisoras comunitarias de Argentina conformaron una alianza para enfrentar de manera articulada las políticas estatales.

En este artículo se analiza la historia de las políticas de comunicación de Argentina dirigidas a las radios y televisoras comunitarias, populares y alternativas, con particular énfasis en las dos últimas etapas que denominamos de legalización y fomento (2005/2009-2015) y de persecución y sospecha (2015-actualidad), y las consecuentes reacciones y reacomodamientos organizativos y estratégicos en el movimiento de emisoras no lucrativas con respecto al Estado.

Abordamos este tema a partir de la siguiente hipótesis: considerando que el sector no lucrativo es el más débil de los tres sectores de la radiodifusión y que se ubica en relación de competencia con los actores lucrativos en un sistema mediático mercantilizado con alta concentración de la propiedad privada, necesita la cooperación del otro actor relevante para poder desarrollarse y crecer: el Estado (Segura, 2013). Además, desde una perspectiva normativa que concibe a la comunicación como un derecho humano de acuerdo con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, sostenemos que las emisoras comunitarias son necesarias en los sistemas mediáticos para hacer posible ese derecho, y, en consecuencia, los Estados son responsables de garantizar su legalización y fomento en sistemas mediáticos hiper concentrados y mercantilizados (ONU, OEA, OSCE, CADPH, 2007; UNESCO, 2008). Por lo tanto, el Estado no sólo es necesitado por las emisoras no lucrativas como regulador y financiador, sino que también tiene el deber cumplir esa función.

La pregunta que procura responder este texto es: ¿Cómo y por qué ha variado el vínculo entre las emisoras comunitarias y el Estado en Argentina desde su surgimiento a mediados de los años 80 y hasta ahora? Nuestro argumento sostiene que la relación entre radios y televisoras del sector social y el Estado -en tanto regulador y uno de los principales financiadores del sistema mediático, además de uno de los tres tipos de operadores de medios- no ha sido sólo de confrontación o cooperación, ni de absoluta autonomía o total cooptación; sino que, por el contrario, ha variado en diferentes períodos históricos de acuerdo con (1) los objetivos estratégicos que se planteaban las redes que las nucleaban, (2) las trayectorias y la acumulación de poder que hacía el movimiento de radios y televisoras comunitarias, y (3) las oportunidades políticas que encontraban.

Este argumento se basa, fundamentalmente, en los análisis de las políticas de comunicación, y los estudios cuantitativos y cualitativos sobre su incidencia y sobre las estrategias de las radios y televisoras comunitarias desarrollados por el equipo que lleva

adelante el proyecto “Las radios y televisoras comunitarias desde la Ley 26522. Condiciones, estrategias y desafíos” cofinanciado por CONICET y la Defensoría del Público¹.

1. Hostigamiento y resistencia (1980-2005/2009)

El período 1980-2005/2009, que se inicia durante la última dictadura militar y atraviesa a cuatro gestiones de gobiernos constitucionales, está signado por políticas estatales que configuran a la comunicación como mercancía, prohíben que entidades sin fines de lucro sean prestadoras de servicios de radiodifusión e, incluso, las persiguen. No obstante, a pesar del Estado, desde la recuperación del gobierno constitucional en los años 80s, las radios comunitarias, alternativas y populares se multiplicaron en varias provincias argentinas, y también surgieron las primeras televisoras en ciudad y provincia de Buenos Aires. Inmediatamente surgió la demanda hacia el Estado por su reconocimiento legal, que se intensificó en la década siguiente ante el avance de la concentración de la propiedad de los medios. Para llevarlas adelante, las radios se nuclearon en los años 80 en la primera asociación de emisoras de su tipo en el país, a la que se sumaron dos redes más de medios no lucrativos en los años 2000s con diversas perspectivas políticas y estratégicas. Además, en la década de los 2000s, las radios comunitarias convocaron a conformar una alianza más amplia junto con otras organizaciones sociales para impulsar una demanda también superior: la reforma integral de la ley de radiodifusión de acuerdo con un nuevo paradigma que conciba a la comunicación como un derecho humano, para lo que profundizaron sus estrategias de incidencia en las políticas estatales.

1.1. Ilegalidad y desventaja²

La Ley de Radiodifusión 22.285 y sus sucesivas modificatorias, que ordenaron las comunicaciones audiovisuales en Argentina desde 1980 y hasta 2009, establecieron hasta 2005 la prohibición de prestar servicios de comunicación audiovisual al sector privado sin fines de lucro.

Con la recuperación del régimen constitucional en 1983, el ex presidente Raúl R. Alfonsín suspendió la aplicación del Plan Nacional de Radiodifusión que la Junta Militar había aprobado en 1981 para concursar frecuencias de radiodifusión. Sin plan de asignación de licencias ni

1 María Soledad Segura (directora), Agustín Espada (desde julio de 2017), Ana Laura Hidalgo, Larisa Kejval (hasta julio 2017), Alejandro Linares, Verónica Longo, Natalia Traversaro, Emilia Villagra y Natalia Vinelli.

2 Este apartado retoma parte de Linares y otras, 2017.

nueva ley de radiodifusión, durante las décadas del 80 y 90 se establecieron en todo el país miles de radios y algunas televisoras sin licencia; entre ellas, las comunitarias. Estas quedaron confinadas a una ilegalidad generalmente tolerada por los organismos de control –aunque a veces fueron reprimidas- y sin control de las interferencias producidas a sus señales.

La Ley 23.696 de Reforma del Estado sancionada en 1989 facultaba Ejecutivo nacional a regular transitoriamente a prestadores sin licencias, lo que incluía a los medios comunitarios. El mismo año el decreto 1.357 abrió un registro para emisoras que estuvieran en el aire antes de la sanción de la ley, y les entregó un permiso provisorio para poder emitir hasta tanto se abrieran nuevos concursos. De este modo, las radios se dividieron entre las “provisorias” y las “clandestinas” y quedaron registradas en el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). No obstante, el concurso finalmente no se llevó adelante. Frente a esto, las emisoras comunitarias se presentaron ante la justicia y lograron resoluciones favorables a sus pedidos de amparo, aunque no pudieron salir de la precariedad legal. Las televisoras sin fines de lucro corrieron peor suerte. Si bien el decreto 1.357 preveía registrar en una segunda etapa a la TV, la inscripción para estas últimas nunca se abrió. Salvo unos pocos amparos, no hubo permisos precarios para los canales barriales.

Estas políticas dirigidas al sector comunitario se dan en el marco de políticas de comunicación que privilegiaron al sector privado-comercial. En la década de 1980 se configuró a la comunicación como un bien comercial con control del Estado y en los años 90 se consagraron la desregulación, la privatización y la desmonopolización en todas las políticas públicas, incluyendo las de comunicaciones. La Ley de Reforma del Estado abrió una etapa regulatoria que favoreció la concentración, permitió el surgimiento de multimedios, y profundizó el carácter comercial del sistema mediático. En la década del 2000 se mantuvo la intervención estatal tendiente a consolidar la concentración y la prestación comercial. Ejemplos de esta tendencia fueron: la sanción de la ley 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales; la suspensión por 10 años del vencimiento de las licencias a las emisoras privadas; y la autorización de la fusión de los dos mayores operadores de televisión por cable.

1.2. Las primeras redes³

Frente a estas políticas, en 1985 fundaron la Asociación de Radios Comunitarias (ARCO) en Buenos Aires, Rosario y Tucumán, que posteriormente se transformó en FARCO (primero Federación y luego Foro Argentino de Radios Comunitarias). Se trata de la red de medios

3 Esta sección se basa en Segura, 2011.

populares más antigua y grande del país con 91 afiliadas ubicadas en 17 provincias y CABA (De Guío y Urioste, 2017).

En los 90s, ante los avances en la concentración de la propiedad de medios, el debate sobre la democratización de las comunicaciones se profundizó y comenzaron los procesos de alianzas políticas para enfrentar las modificaciones de la ley 22.285. En ese marco, en 1997 se conformó la Cámara Argentina de Radiodifusores Cooperativos (CARCO). En tanto, las radios comunitarias nucleadas en FARCO reforzaron los reclamos por su legalización. Para consolidar su posición, iniciaron un proceso de institucionalización y expansión de la entidad. Este espacio criticó en 1999 los llamados del COMFER a licitación de frecuencias, que excluían a las organizaciones sin fines de lucro. En este período, su objetivo fue lograr la derogación del artículo 45 de la ley 22.285, que les impedía prestar servicios de radiodifusión. En ese contexto, FM La Ranchada presentó en 1999 un recurso de amparo por la imposibilidad de participar en el concurso por la licitación de frecuencias. Esto dio origen a un fallo histórico de la Corte Suprema de Justicia que declaró la inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley de Radiodifusión.

A partir de la asunción de Néstor Kirchner en 2003 y ante señales de cambio de la orientación de las políticas predominantes en los 90, FARCO convocó en 2004 a conformar la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Esta alianza reunió a las centrales sindicales y las federaciones de gremios de prensa; organismos de derechos humanos; universidades y las asociaciones de carreras de comunicación; asociaciones de radios comunitarias; pueblos originarios; intelectuales nacionales y extranjeros vinculados a comunicación; y algunos funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo. La Coalición elaboró y presentó públicamente los 21 Puntos por una Radiodifusión para la Democracia y realizó jornadas para difundir su propuesta. En mayo de 2005, la iniciativa recibió un duro golpe con la decisión presidencial de suspender por diez años el vencimiento de las licencias a los propietarios de los medios masivos de comunicación.

En el mismo 2004 se constituyó la Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA), que está constituida por unos 30 radios, televisoras, productoras audiovisuales, medios gráficos, agencias de prensa y páginas web. Gestionada de forma asamblearia, reivindica su autonomía política y económica, se identifica con el proyecto político del cambio social, y concibe a la comunicación como un instrumento de esa causa.

2. Reconocimiento, disputa y colaboración (2005/2009-2015)

En esta etapa, el Estado reformula la ley de comunicación audiovisual con participación de las redes de medios comunitarios, y finalmente los reconoce legalmente como prestadores del servicio de radiodifusión, establece un fondo de fomento y les otorga lugares de participación en la formulación de políticas de comunicación. Dos de las tres redes existentes hasta entonces de emisoras populares apoyaron fuertemente la iniciativa y trabajaron a destajo durante el año y medio de debate público y parlamentario del proyecto de nueva ley, y colaboraron activamente con el nuevo organismo regulador de las comunicaciones audiovisuales para diseñar las políticas dirigidas a un sector al que se acostumbraba a perseguir o ignorar, pero al que ahora se debía legalizar y fomentar. En la etapa de implementación de la LSCA surgieron también dos nuevas redes de emisoras no lucrativas para exigir la efectivización de su legalización y fomento, y que las nuevas políticas de comunicación contemplaran las particulares características del sector.

2.1. Legalidad, promoción y participación⁴

En 2003, dos fallos de la Corte Suprema declararon la inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley 22.285 que impedía a los medios no lucrativos prestar servicios de radiodifusión. En 2005 el Congreso sancionó la ley 26.053, con lo que sustituyó el artículo y permitió que personas jurídicas sin fines de lucro sean titulares de licencias de radiodifusión. Sin embargo, esta modificación excluyó a las cooperativas de servicios públicos, únicos actores con capacidad económica y de infraestructura suficiente como para implicar una competencia local a las empresas de televisión por cable.

Desde entonces se registraron algunos avances en reconocimiento legal. El COMFER otorgó en 2005 la primera licencia a una radio indígena en el país. En 2006, reconoció y autorizó a funcionar -aunque sin licencia- a 126 radios pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro que ya estaban en actividad (Res. 753).

En 2009 el Congreso sancionó la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. La norma reconoce expresamente a prestadores sin fines de lucro. A estos últimos les reserva el 33% del espectro radioeléctrico, no le impone restricciones de alcance ni financiamiento, establece un fondo de fomento del 10% del gravamen recaudado por la autoridad regulatoria, les da representación en el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual

4 Este apartado se basa en Linares y otras, 2017.

(COFECA), y agrega la posibilidad de otorgar licencias de modo directo a emisores de baja potencia y en zonas de no conflicto.

Desde entonces son pocos los medios sin fines de lucro que obtuvieron licencias y recibieron habilitación para funcionar. Unos obtuvieron licencias recientemente, pero aún no cuentan con habilitación definitiva para operar; otros recibieron permisos precarios –y algunos de ellos con reserva de frecuencia–; y a otros se les adjudicó frecuencias para emitir en baja potencia. Son todavía muchos los que no cuentan con un título que les permita operar legalmente. La incapacidad o falta de decisión política de realizar el plan técnico de frecuencias constituyó un obstáculo para mensurar el 33% del espectro asignado. La falta de normalización del espectro en zonas de conflicto impidió realizar concursos justamente donde más se concentran las emisoras del sector social (Becerra y otros/a, 2016).

En los casos que se hicieron concursos de licencias, hasta 2015 no se avanzó en ampliar las condiciones diferenciadas para las televisoras no lucrativas. Esto dificultó que medios en funcionamiento se pudieran presentar, generó lentitud en la legalización y debilitamiento en las condiciones de funcionamiento. Además, la lentitud en la preparación del plan técnico de frecuencias digitales, elaborado en noviembre de 2014, llevó a que los concursos en televisión digital convocados por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) se sustanciaran sobre el fin de la gestión del gobierno de Cristina Fernández. La especificidad de los medios comunitarios dentro de la categoría más amplia de los prestadores sin fines de lucro se plasmó tardíamente, en diciembre de 2015, con la resolución 1102 que reconoció a unas 150 emisoras de radio sin fines de lucro previamente registradas o empadronadas, en su carácter de comunitarias, y que estableció que estas emisoras recibirían un puntaje preferencial en futuros concursos.

La AFSCA puso en marcha en 2012 el Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA), dando cumplimiento al artículo 97 de la ley 26.522. Hasta 2015 se habían realizado 18 concursos públicos que concedieron 380 premios a los equipos técnicos, infraestructura tecnológica, la producción de radio y televisión, y la gestión de los medios comunitarios, entre otros aspectos (Becerra y otros/a, 2016). Los FOMECA permitieron a los medios del sector social mejorar su posición en un mercado hiper-comercial. Además, les posibilitaron: equiparse para avanzar en la transición a tecnología digital; producir contenidos gratuitos y abiertos con altos estándares de calidad; contratar servicios y rendir honorarios temporarios para la realización de materiales audiovisuales y radiofónicos; y regularizar la gestión de radios, canales y productoras audiovisuales.

Estas políticas dirigidas a medios no lucrativos se complementaron con cláusulas antimonopólicas también establecidas en la ley 26.522 (arts. 45, 46, 47, 48, 54).

2.2. Autonomía o cooperación⁵

La Coalición, donde las asociaciones de radios comunitarias participaban activamente, cobró crucial importancia a partir de 2008, cuando el Ejecutivo nacional puso en debate una propuesta de nueva ley de radiodifusión, durante un *lock out* agrario con alta conflictividad política y social. Si bien la Coalición estaba integrada por organizaciones y personalidades de diversos signos políticos, a partir de 2008 estableció una alianza con el Gobierno nacional para impulsar el proyecto de ley.

La RNMA decidió no sumarse a la Coalición ni apoyar en bloque el proyecto de ley. Aunque bregaron por la necesidad de su aprobación en general, mantuvieron cuestionamientos al articulado en discusión, que presentaron en los diferentes foros participativos que organizó el Ejecutivo para retomar demandas.

Durante el debate y la implementación de la LSCA se crearon nuevas redes de emisoras no lucrativas. FARCO ejercía la representación de las radios argentinas ante AMARC a nivel internacional. En 2008, sin embargo, 8 emisoras se separan para fundar AMARC-Argentina, que hoy nuclea a unas 30 radios del país (De Guío y Urioste, 2017).

En tanto, Red Colmena fue gestada por iniciativa de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo. Nuclea a 14 cooperativas dedicadas a la comunicación en 5 provincias argentinas, con el objetivo intercambiar contenidos y comercializar servicios. El movimiento cooperativo -incluso en el sector comunicacional- tiene una trayectoria de integración y articulación para mejorar sus condiciones y superar las crisis que históricamente se dio con independencia del Estado. A partir de 2003 hubo una política pública de promoción de la economía social que las favoreció.

En 2011, se conformó el Espacio Abierto de Televisoras Alternativas, Populares y Comunitarias en protesta por las condiciones del llamado a licitación de nuevas licencias de televisión digital realizado por AFSCA y para exigir que se adecuaran a las particularidades del sector. Las televisoras de este espacio se habían potenciado durante el proceso de debate y sanción de la LSCA, aunque sus proyectos tienen trayectorias anteriores a 2008. Casi todas funcionan en la ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires, y algunas participaban en la RNMA. Las productoras audiovisuales que también integraron el Espacio surgieron entre

5 Esta sección retoma y completa a Segura, 2013 y a Segura, 2011.

finés de los años 90 y los primeros años 2000 cuando acompañaron con sus registros documentales a los actores movilizados (asambleas ciudadanas, organizaciones piqueteras y empresas recuperadas). En 2015 la función de articulación se agotó porque varios canales dejaron de emitir (De Guío y Urioste, 2017).

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Audiovisual, todas las redes de emisoras no lucrativas pre-existentes y las nuevas continuaron reclamando que el Estado efectivice la asignación del 33% del espectro radioeléctrico a las entidades sin fines de lucro y que contribuya a su sostenimiento económico. Algunas ocuparon activamente los espacios de participación en los organismos estatales que la Ley 26.522 había abierto, mientras que otras priorizaron la manifestación en la calle. Por un lado, las más activas y frontales en el reclamo fueron las televisoras que conformaron el Espacio Abierto. Realizaron movilizaciones, publicaron artículos periodísticos y elaboraron una propuesta de pliego de licitación que fue presentada a la autoridad de aplicación.

Por otro lado, FARCO, AMARC y Red Colmena, integrantes de la Coalición, mantuvieron su alianza con el gobierno para lograr su plena vigencia e implementarla. Integraron el COFECA y colaboraron activamente con la AFSCA y la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual puesta en marcha en 2012. Por eso, realizaron sus reclamos de modo más suave y tardío (a partir de 2012). Con ellos apuntaron a: la efectivización de la reserva del 33% del espectro; el llamado a concursos para medios no lucrativos que contemplaran sus particularidades y no contuvieran exigencias que signifiquen umbrales para las organizaciones populares; y a la puesta en marcha del FOMECA. Finalmente, la Coalición acordó con la AFSCA y el COFECA la conformación de mesas de trabajo temáticas donde abordarían una agenda referida a los medios sin fines de lucro.

3. Restauración y profundización mercantil

La relación del Estado con las radios y televisoras populares cambió sustancialmente con la asunción de nuevas autoridades nacionales. El gobierno que asumió en diciembre de 2015 introdujo una novedad en las políticas dirigidas al sector: si bien mantiene los artículos de la LSCA que ordenan legalizar y fomentar a las emisoras no lucrativas, demora y obstaculiza su cumplimiento. La nueva gestión impulsa una visión de estas radios y televisoras como pequeñas y dirigidas a poblaciones específicas que no despiertan el interés de los medios comerciales. Al mismo tiempo, instala la sospecha sobre su gestión económica y las persigue cuando su situación de ilegalidad responde a la propia omisión estatal. Para hacer frente a

estas políticas y exigir la plena implementación de la norma, todas las redes de medios comunitarios -sumando a las revistas y a las productoras audiovisuales- se nuclearon en un espacio común.

3.1. Sospecha y persecución⁶

Los avances registrados en las políticas de comunicación se detienen a partir de diciembre de 2015, cuando el presidente Mauricio Macri impuso los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) 13 y 267 que modificaron la LSCA. Aunque ambos decretos no eliminaron ni modificaron los artículos referidos a los medios privados sin fines de lucro -excepto a las cooperativas de servicios públicos que prestan servicios de televisión de pago-, las políticas desarrolladas desde la asunción del nuevo gobierno se caracterizan por la persecución y el ahogo financiero, mientras el Estado incumple con su obligación de legalizar y fomentar a estas radios y televisoras.

Las nuevas políticas se expresan, por un lado, en decomisos e intimaciones a emisoras comunitarias que padecen la ilegalidad en diferentes puntos del país y, por otro, en la dilación en la ejecución de fondos de fomento, en intimaciones por supuestas irregularidades en la rendición de fondos, y en el desprestigio del mecanismo de fomento, de las radios y las televisoras comunitarias.

Los procesos de legalización de los medios comunitarios se interrumpieron abruptamente al asumir el nuevo gobierno. No se terminaron de resolver algunos concursos iniciados en 2015. Tampoco se tramitaron las habilitaciones de las emisoras que habían ganado licencias en otros concursos realizados también ese año, ni se resolvieron administrativamente conflictos por interferencias hasta diciembre de 2016. Tras reuniones, presentaciones de documentos y protestas callejeras realizadas por Espacio Interredes (que nuclea a todas las asociaciones nacionales de medios no lucrativos), el nuevo organismo de regulación de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) resolvió ese mes el conflicto por la interferencia que el Grupo Clarín hacía en la señal asignada a dos de las tres primeras televisoras comunitarias que ganaron su licencia en concursos realizados en 2015 en Ciudad de Buenos Aires. La solución: les asignó otra señal a las interferidas. En esa oportunidad también dio resolución a un concurso iniciado en 2014, por el que otorgó la licencia a una radio cooperativa de la provincia de Córdoba y a una televisora de Río Negro. No

⁶ Este apartado se basa en Linares y otras, 2017.

obstante, el organismo suspendió concursos que habían sido llamados en 2015, lo que perjudicó a televisoras comunitarias de provincia de Buenos Aires y Mendoza.

Además, quedaron pendientes de resolución solicitudes de prórroga de habilitación definitiva para radios que habían ganado sus licencias en 2015 y solicitudes de autorización de radios de baja potencia. Tampoco resolvió aspectos en los que la gestión anterior no había avanzado: la regularización del espectro radioeléctrico en las grandes ciudades que constituyen zonas de conflicto por la saturación de su uso, la elaboración del plan técnico de frecuencias, ni en la reserva del tercio del espectro que la ley 26.522 establece para las emisoras sin fines de lucro. En total desde diciembre de 2015 el organismo otorgó a pueblos originarios y medios sin fines de lucro 18 adjudicaciones directas, 10 licencias por concursos y 15 autorizaciones, según un relevamiento de Marino y Espada (2017).

Hasta septiembre de 2017, el ENACOM adeudaba pagos por un total de 32 millones 500 mil pesos para las diferentes organizaciones ganadoras en las líneas concursadas del fondo de fomento de años precedentes, según la información suministrada por ENACOM. Las cinco líneas de financiamiento del FOMECA 2016 fueron convocadas recién en noviembre de ese año. Exactamente un año más tarde todavía restaba conocer los resultados de una de ellas. Por otra parte, a esa altura del año todavía no se habían abierto todavía los concursos para el FOMECA 2017. Paralelamente, el ente intima a las emisoras por supuestas irregularidades en la rendición de fondos entregados o pendientes de entrega, con una estrategia de dilación y desprestigio que dificulta el acceso a los fondos previstos en la ley.

El DNU 267 implicó la pérdida del espacio de participación e incidencia en la formulación de políticas de comunicación que los medios no lucrativos tenían en el COFECA, al eliminarse esta institución. En agosto de 2016, se creó el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO) unificando el COFECA y el Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización. Esto redujo la cantidad de representantes del sector sin fines de lucro de 3 a 1 y unificó a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual con los de telecomunicaciones. Además, le quitó funciones al consejo como nombrar y remover integrantes del directorio o tomar decisiones relativas a los FOMECA. El COFECO se reunió por primera vez 11 meses después de disuelto el COFECA y el representante propuesto por las emisoras comunitarias no fue convocado.

Desde su nacimiento en 2012, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual mantuvo su activa promoción de los medios comunitarios con capacitación, asesoramiento legal, investigación y atención a sus consultas. En este organismo estatal

dependiente del Congreso de la Nación y creado por la LSCA, las emisoras sin fines de lucro encontraron un espacio muy atento para responder con acciones concretas a sus demandas y necesidades.

Así como la orientación de las políticas generales del gobierno entrante en 2015 se respalda en los principales actores económicos de cada sector, las de comunicación también tienden a favorecer a los operadores con mayor poderío de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones. Al mismo tiempo, las nuevas políticas de comunicación debilitan a las pequeñas y medianas empresas del sector, los medios sin fines de lucro, estatales y de pueblos originarios, los productores y trabajadores de la comunicación, y los públicos, en particular, de las provincias y localidades más pequeñas. Además, el refuerzo de los más poderosos, perjudica aún más a esos actores más débiles para quienes el gobierno tampoco establece políticas de compensación.

3.2. Frente común⁷

La primera reacción de las emisoras no lucrativas ante las medidas impulsadas por el Gobierno entrante para las comunicaciones fue la demanda de una medida cautelar por el DNU 267 presentado en los primeros días del 2016 por FM En Tránsito de Castelar como integrante del disuelto COFECA a través de AMARC-Argentina.

Desde diciembre de 2015 las redes que nuclean a los medios no lucrativos estudiaron las consecuencias de las modificaciones para el sector, presentaron demandas judiciales, tejieron alianzas con otras organizaciones vinculadas a la comunicación, y manifestaron su repudio -con documentos y movilizaciones callejeras- a las reformas introducidas a la LSCA a través de los decretos señalados.

En este marco, FARCO, AMARC-Argentina, RNMA, Red Colmena y las televisoras populares, junto con AReCIA (Asociación de Revistas Culturales e Independientes de Argentina) y APAC (Asociación de Productoras Audiovisuales Comunitarias, antes Red PAC) constituyeron el Espacio Interredes. Este Espacio es una experiencia inédita en la Argentina: por primera vez las redes de medios del sector social se reunieron a pesar de sus históricas diferencias políticas y estratégicas para hacer frente a las medidas regresivas del nuevo gobierno. Si bien cada red mantiene su independencia de acción, sus representaciones y sus dinámicas de articulación diferenciadas, Interredes se constituyó como una herramienta

⁷ Esta sección recupera Segura y otras/o, 2016.

práctica para potenciar las acciones coyunturales específicas sobre problemáticas generales y urgentes que afectan a los medios del sector.

El Espacio Interredes permitió alcanzar una vía de interlocución con el nuevo gobierno para exigir la urgente ejecución de los fondos de fomento adeudados a los medios comunitarios, de frontera y de pueblos originarios, y su actualización acorde a los índices de inflación. Integrantes de medios comunitarios también expresaron conjuntamente ante la Defensoría del Público su preocupación por las nuevas medidas y sus consecuencias, en especial, en lo relacionado a la distribución de la pauta oficial, demora en el pago de fomentos y en otorgamiento de licencias y el aumento de tarifas de servicios. Interredes también convocó a la actividad cultural frente a ENACOM realizada en abril de ese año para exigir la habilitación definitiva de los canales sin fines de lucro Barricada TV, Urbana TV y Pares TV, quienes resultaron adjudicatarios de frecuencias para la televisión digital abierta.

Por su parte, estas televisoras que obtuvieron en 2015 sus licencias para transmitir en baja potencia se aglutinaron en CONTA (Coordinadora Nacional de Televisoras Alternativas) para impulsar sus reclamos específicos.

Además, AMARC-Argentina y FARCO acompañaron las presentaciones realizadas por la Defensoría del Público y por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para demandar respuestas al Estado argentino por el DNU 267 y participaron en la audiencia pública convocada por el organismo continental en abril de 2016 en respuesta a una de aquellas presentaciones.

Por otro lado, la Coalición se presenta como un espacio más amplio que incluye a otros sectores en el que AMARC-Argentina y FARCO tienen participación notoria en la búsqueda de generar condiciones de incidencia en futuras legislaciones y políticas en la materia. Esto se observó en la reunión de la CCD en la Ciudad de Buenos Aires el 3 de marzo de 2016 donde se aprobaron los “Nuevos 21 puntos por el derecho a la comunicación”, en cuya redacción estas redes tuvieron relevante incidencia. Este protagonismo también se comprobó en la reunión de la Comisión de Comunicaciones e Informática de la Cámara de Diputados a la que fueron convocadas el 10 de mayo de 2016 por la Comisión Redactora del proyecto de ley de Convergencia Comunicacional, norma que reemplazaría a la LSCA. Por otra parte, la RNMA y FARCO participaron en las reuniones organizadas por dicha Comisión para recibir aportes a una futura propuesta normativa.

Conclusiones

La historia de breves encuentros y extensos desencuentros entre el Estado y las radios y televisoras comunitarias de Argentina antes analizada, muestra que las emisoras no lucrativas y las redes que las nuclean no son eminentemente confrontacionistas con el Estado, sino que mantienen vínculos más pragmáticos que se comprenden y explican de acuerdo con:

- Sus demandas: primero de reconocimiento legal, luego de reforma integral de la ley de radiodifusión, y finalmente de plena implementación de las políticas de legalización, reserva de espectro, fomento y participación para el sector;

- Sus trayectorias: vinculadas al movimiento piquetero, las fábricas recuperadas, las asambleas vecinales y los partidos de izquierda, las organizaciones estudiantiles, de base o no gubernamentales (Segura, 2013);

- Sus estrategias: de acumulación de poder en alianzas permanentes o coyunturales en función de un objetivo específico entre las propias emisoras, con otras redes de medios del sector y/o con otras organizaciones sociales. Aglutinarse en una entidad de mayor grado fue una estrategia reiterada para incrementar su poder relativo para incidir en el Estado y asegurar su propia sostenibilidad (Segura, 2013); y

- Las oportunidades políticas que se les presentan en cada coyuntura histórica: según el grado de apertura o clausura institucional de cada gobierno a la participación social, la posibilidad de encontrar o no funcionarios aliados, el mantenimiento o la ruptura de alianzas entre las elites políticas en los gobiernos y económicas en los principales grupos de medios, la voluntad y la fuerza política de cada gobierno para llevar adelante las reformas de políticas de comunicación propuestas (Segura y Waisbord, 2016).

De este modo, durante un largo período signado por un Estado que las mantenía en la ilegalidad, las radios y televisoras del sector social privilegiaron las tácticas de resistencia y cuestionamiento al Estado. Con el reconocimiento legal y el establecimiento de políticas de fomento por parte del Estado, las emisoras pasaron a una relación que iba desde un piso de elevación de demandas de recursos y derechos al Estado hasta la integración formal de organismos estatales participativos de formulación de políticas. Si bien las mayores diferencias entre las diversas redes de emisoras comunitarias se dio justamente en el tipo de vínculo que cada una planteaba tener con el Estado, no hubo ningún caso en que esa relación no existiera o fuera de indiferencia.

A pesar de su histórica posición de desventaja, las radios y televisoras comunitarias demostraron una enorme vitalidad que no sólo se demuestra con su subsistencia, crecimiento y multiplicación a lo largo de los años; sino también con el incremento de su capacidad de acción política, de articulación de demandas entre sí y con otros movimientos sociales, y de incidencia en el debate público y en el Estado para la reforma de políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Becerra, M. y otros/a (2016) "Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina", en: Segura, M. S. y Weckesser, C. (eds.) (2016) *Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos. Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015*, Editorial de la UNC, Córdoba, págs. 153-164.
- De Guío, S. y Urioste, J. (2017) "Estrategias de organizaciones de medios comunitarios, alternativos y populares en la Argentina en el período 2010-2015", en: *Sphera Publica*, UCAM, Murcia.
- Linares, A. y otras (2017): "Regresión. Las nuevas políticas para medios comunitarios en la Argentina", en: *Logos*, v. 24, n. 1, UERJ, Río de Janeiro, Enero-abril.
- Marino, S. y Espada, A. (2017): *Las políticas de Cambiemos para el sector no lucrativo de la comunicación*. Inédito.
- ONU, OEA, OSCE, CADPH (2007) Documento conjunto de las Relatorías Especiales sobre Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.
- Segura, M. S. (2011) *Las disputas por democratizar las comunicaciones. Las tomas de posición de las organizaciones sociales (Córdoba, 2001-2009)*, tesis del Doctorado en Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Segura, M. S. (2013): "Contigo o sin tí. Medios no lucrativos y Estado desde la Ley 26522", en: *Austral Comunicación*, v. 2, n. 2, Universidad Austral, Buenos Aires.
- Segura, M. S. y Waisbord, S. (2016): *Media movements*, Zedbooks, Londres.
- Segura, M. S. y otro/as (2016) "Los medios comunitarios ante las nuevas políticas de comunicación", en: *Congreso Redcom 2016*, Buenos Aires, septiembre.
- UNESCO (2008) *Indicadores de Desarrollo Mediático*.